



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 5 marca 2019 r. *

Spis treści

Ramy prawne	3
Prawo Unii	3
Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95	3
Rozporządzenie (WE) nr 659/1999	4
Rozporządzenie nr 794/2004	5
Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006	6
Rozporządzenie nr 800/2008	6
Wytyczne	7
Prawo estońskie	8
Postępowanie główne i pytania prejudycjalne	9
W przedmiocie pytań prejudycjalnych	13
W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym	13
Co do istoty	14
W przedmiocie pytania pierwszego, dotyczącego skutku zachęcającego pomocy	14
W przedmiocie pytania drugiego i drugiej części pytania czwartego, dotyczących obowiązku odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy	18
W przedmiocie pytania trzeciego, dotyczącego zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań	19
W przedmiocie pierwszej części pytania czwartego, dotyczącej terminu przedawnienia mającego zastosowanie do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy	21

* Język postępowania: estoński.

W przedmiocie pytania piątego, dotyczącego obowiązku żądania odsetek	24
W przedmiocie kosztów	26

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Rozporządzenie (WE) nr 800/2008 (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) – Artykuł 8 ust. 2 – Pomoc wywołująca efekt zachęty – Pojęcie „rozpoczęcia prac nad projektem” – Uprawnienia organów krajowych – Bezprawnie przyznana pomoc – Brak decyzji Komisji Europejskiej lub sądu krajowego – Spoczywający na organach krajowych obowiązek odzyskania z własnej inicjatywy bezprawnie przyznanej pomocy – Podstawa prawna – Artykuł 108 ust. 3 TFUE – Ogólna unijnoprawna zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – Decyzja właściwego organu krajowego w sprawie przyznania pomocy na podstawie rozporządzenia nr 800/2008 – Znajomość okoliczności wyłączających dopuszczalność wniosku o przyznanie pomocy – Powstanie uzasadnionych oczekiwań – Brak – Przedawnienie – Pomoc współfinansowana z funduszu strukturalnego – Właściwe przepisy prawne – Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 – Przepisy krajowe – Odsetki – Obowiązek żądania odsetek – Podstawa prawna – Artykuł 108 ust. 3 TFUE – Właściwe przepisy prawne – Przepisy krajowe – Zasada skuteczności

W sprawie C-349/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tallinna Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tallinie, Estonia) postanowieniem z dnia 18 maja 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 czerwca 2017 r., w postępowaniu:

Eesti Pagar AS

przeciwko

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus,

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Arabadjiev (sprawozdawca), M. Vilaras, E. Regan i C. Toader, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: R. Šereš, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 czerwca 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Eesti Pagar AS przez R. Paatsi i T. Biesinger, vandeadvokaadid,
- w imieniu Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus przez K. Jakobson-Lott,

- w imieniu rządu estońskiego przez N. Grünberg, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi oraz A. Dimitrakopoulou, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez T. Maxiana Ruschego, B. Stromsky’ego, K. Blanck-Putz i K. Toomus, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 września 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 8 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. [107 i 108 TFUE] (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.U. 2008, L 214, s. 3), ciężącego na organach krajowych obowiązku odzyskania z własnej inicjatywy bezprawnie przyznanej pomocy, wykładni ogólnej unijnoprawnej zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w dziedzinie odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy, terminu przedawnienia mającego zastosowanie do odzyskania przez organy krajowe z własnej inicjatywy bezprawnie przyznanej pomocy i wreszcie spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku żądania odsetek przy odzyskiwaniu bezprawnie przyznanej pomocy.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Eesti Pagar AS a Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (fundacją rozwoju przedsiębiorczości, Estonia, zwaną dalej „EAS”) i Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (ministerstwem spraw gospodarczych i komunikacji, Estonia, zwanym dalej „ministerstwem”) w przedmiocie zgodności z prawem decyzji EAS, utrzymanej w mocy przez ministerstwo w wyniku odwołania hierarchicznego, nakazującej odzyskanie od Eesti Pagar kwoty 526 300 EUR, powiększonej o odsetki, z tytułu pomocy wypłaconej jej wcześniej przez EAS.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95

- 3 Artykuł 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1) stanowi:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania [zaniechania] ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

4 Artykuł 3 ust. 1 akapity pierwszy i trzeci tego rozporządzenia stanowi:

„Okres [Termin] przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres [termin] krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.

[...]

Przerwanie okresu [biegu terminu] przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa [dochodzenia] lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres [termin] przedawnienia biegnie na nowo [...]”.

5 Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

– poprzez zobowiązanie do [...] zwrotu kwot pieniężnych [...] bezprawnie uzyskanych,

[...]

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści, łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową”.

6 Artykuł 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 2988/95 stanowi:

„Nieprawidłowości dokonane celowo [umyślnie] lub będące skutkiem zaniedbania [niedbalstwa] mogą prowadzić do następujących kar administracyjnych:

[...]

b) zapłaty kwoty większej od bezprawnie uzyskanej lub od zapłaty której uchyliła się dana osoba, gdzie sytuacja tego wymaga, łącznie z odsetkami; [...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 659/1999

7 Artykuł 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1) stanowi:

„Pomoc podlegająca windykacji [odzyskaniu] na podstawie decyzji o windykacji [odzyskaniu pomocy] obejmuje odsetki naliczone według właściwej stopy ustalonej przez Komisję. Odsetki są płatne od dnia, w którym pomoc przyznana bezprawnie została udostępniona beneficjentowi, do daty jej windykacji [odzyskania]”.

8 Artykuł 15 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Kompetencje Komisji w zakresie windykacji [odzyskania] pomocy podlegają dziesięcioletniemu okresowi [terminowi] przedawnienia”.

Rozporządzenie nr 794/2004

- 9 Zgodnie z art. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 659/1999 (Dz.U. 2004, L 140, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2005, L 25, s. 74), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 271/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r. (Dz.U. 2008, L 82, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 794/2004”):

„1. Jeśli nie przewidziano inaczej w odrębnej decyzji, stopą procentową stosowaną do celów zwrotu pomocy państwa przyznanej z naruszeniem art. [108] ust. 3 [TFUE] jest roczna stopa procentowa ustalana przez Komisję przed rozpoczęciem każdego roku kalendarzowego.

2. Stopa procentowa jest obliczana przez dodanie 100 punktów bazowych do rocznej stopy procentowej na rynku pieniężnym. Jeżeli stopy te nie są dostępne, stosuje się trzymiesięczną stopę procentową na rynku pieniężnym, a w przypadku jej braku stosuje się stopy rentowności obligacji państwowych.

3. W przypadku braku wiarygodnych danych z rynku pieniężnego lub danych na temat rentowności obligacji państwowych lub danych równoważnych albo w wyjątkowych okolicznościach Komisja może, w ścisłej współpracy z zainteresowanym(-i) państwem(-ami) członkowskim(-i), ustalić stopę zwrotu na podstawie innej metody i w oparciu o dostępne informacje.

4. Stopa zwrotu jest korygowana [rewidowana] raz w roku. Stopę bazową oblicza się w oparciu o roczną stopę procentową na rynku pieniężnym zarejestrowaną we wrześniu, październiku i listopadzie danego roku. Obliczona w ten sposób stopa obowiązuje przez cały kolejny rok.

5. Ponadto, w celu uwzględnienia znacznych i nagłych zmian, aktualizację przeprowadza się za każdym razem, gdy średnia stopa obliczona za trzy poprzednie miesiące odbiega o więcej niż 15% od obowiązującej stopy. Nowa stopa zaczyna obowiązywać pierwszego dnia drugiego miesiąca po miesiącach, z których dane wykorzystano dla potrzeb obliczeń”.

- 10 Artykuł 11 rozporządzenia nr 794/2004 stanowi:

„1. Stopą procentową, która ma być zastosowana, jest stopa obowiązująca w dniu, w którym pomoc niezgodna z prawem [przyznana bezprawnie] znalazła się po raz pierwszy w dyspozycji beneficjenta.

2. Stopę procentową stosuje się narastająco [według metody składanej] do dnia zwrotu pomocy. Odsetki narosłe w poprzednim roku podlegają oprocentowaniu w każdym następnym roku.

3. Stopę procentową, o której mowa w ust. 1, stosuje się przez cały okres do dnia zwrotu pomocy. Jeśli jednak od dnia, w którym pomoc przyznana bezprawnie znalazła się po raz pierwszy w dyspozycji beneficjenta, do dnia zwrotu pomocy upłynął więcej niż rok, stopę procentową wylicza się ponownie w rocznych przedziałach, biorąc za podstawę stopę obowiązującą w dniu jej ponownego wyliczenia”.

Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

- 11 Artykuł 101 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. 2006, L 210, s. 25) stanowi:

„Korekta finansowa dokonana przez Komisję nie narusza obowiązku państwa członkowskiego przeprowadzania procedury odzyskiwania środków na podstawie art. 98 ust. 2 niniejszego rozporządzenia oraz windykacji [odzyskania] pomocy publicznej [państwa] na podstawie art. [107 TFUE] i art. 14 [rozporządzenia nr 659/1999]”.

Rozporządzenie nr 800/2008

- 12 Motywy 1, 2, 5, 28 i 29 rozporządzenia nr 800/2008 stanowią:

„(1) Rozporządzenie [Rady] (WE) nr 994/98 [z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. (107 i 108 TFUE) do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. 1998, L 142, s. 1)] upoważnia Komisję do uznania, zgodnie z art. [107 TFUE], że w określonych warunkach pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (»MŚP«), pomoc na działalność badawczo-rozwojową, pomoc na ochronę środowiska, pomoc szkoleniowa i na zatrudnienie oraz pomoc zgodna z zatwierdzoną przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego mapą pomocy regionalnej jest zgodna ze wspólnym rynkiem i nie podlega wymogowi zgłoszenia na mocy art. [108] ust. 3 [TFUE].

(2) Komisja stosowała art. [107] i [108 TFUE] w licznych decyzjach i zdobyła wystarczające doświadczenie pozwalające jej określić ogólne kryteria zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem w odniesieniu do pomocy dla MŚP przyznawanej w formie pomocy inwestycyjnej na obszarach objętych pomocą i poza nimi – w formie programów z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka oraz pomocy na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną [...].

[...]

(5) Wyłączenie na mocy niniejszego rozporządzenia powinno dotyczyć każdej pomocy spełniającej wszystkie odpowiednie warunki niniejszego rozporządzenia oraz każdego programu pomocy, pod warunkiem że każda pomoc indywidualna, jaka mogłaby zostać przyznana w ramach tego programu, spełnia wszystkie odpowiednie warunki niniejszego rozporządzenia [...].

[...]

(28) Aby mieć pewność, że pomoc jest niezbędna i zachęca do rozwoju dalszej działalności lub projektów, niniejsze rozporządzenie nie powinno mieć zastosowania do pomocy dla działalności, którą beneficjent mógłby prowadzić w istniejących warunkach rynkowych. W przypadku jakiegokolwiek pomocy objętej niniejszym rozporządzeniem i przyznanej MŚP należy przyjąć, że efekt zachęty występuje, jeżeli przed rozpoczęciem jakichkolwiek działań dotyczących realizacji projektu lub działań objętych pomocą małe lub średnie przedsiębiorstwo złożyło wniosek do państwa członkowskiego [...].

(29) W przypadku jakiegokolwiek pomocy objętej niniejszym rozporządzeniem i przyznanej dużemu przedsiębiorstwu państwo członkowskie oprócz uwzględnienia warunków obowiązujących w przypadku MŚP powinno również zadbać o to, by beneficjent sporządził, w formie dokumentu wewnętrznego, analizę wykonalności projektu lub działań objętych pomocą na wypadek otrzymania pomocy oraz bez jej udziału [...].

13 Artykuł 3 rozporządzenia nr 800/2008 stanowi:

„1. Programy pomocy spełniające wszystkie warunki przewidziane w rozdziale I oraz w odpowiednich przepisach rozdziału II niniejszego rozporządzenia są zgodne ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. [107] ust. 3 [TFUE] i wyłączone z wymogu zgłoszenia, o którym mowa w art. [108] ust. 3 [TFUE], o ile każda pomoc indywidualna przyznana w ramach takiego programu spełnia wszystkie warunki niniejszego rozporządzenia, a program zawiera wyraźne odesłanie do niniejszego rozporządzenia przez zamieszczenie jego tytułu i danych dotyczących publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”.

2. Pomoc indywidualna udzielana w ramach programu, o którym mowa w ust. 1, jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. [107] ust. 3 [TFUE] i wyłączona z wymogu zgłoszenia, o którym mowa w art. [108] ust. 3 [TFUE], o ile pomoc taka spełnia wszystkie warunki przewidziane w rozdziale I oraz w odpowiednich przepisach rozdziału II niniejszego rozporządzenia, a indywidualny środek pomocy zawiera wyraźne odesłanie do odpowiednich przepisów niniejszego rozporządzenia przez przywołanie odpowiednich przepisów, tytułu niniejszego rozporządzenia i danych dotyczących jego publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

3. Pomoc ad hoc spełniająca wszystkie warunki przewidziane w rozdziale I oraz w odpowiednich przepisach rozdziału II niniejszego rozporządzenia jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu [art. 107] ust. 3 [TFUE] i wyłączona z wymogu zgłoszenia, o którym mowa w art. [108] ust. 3 [TFUE], pod warunkiem że zawiera wyraźne odesłanie do odpowiednich przepisów niniejszego rozporządzenia przez przywołanie odpowiednich przepisów, tytułu niniejszego rozporządzenia i danych dotyczących jego publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”.

14 Artykuł 8 ust. 1–3 i 6 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Wyłączenie na mocy niniejszego rozporządzenia ma zastosowanie wyłącznie do pomocy wywołującej efekt zachęty.

2. Uznaje się, że pomoc przyznana MŚP i objęta niniejszym rozporządzeniem wywołuje efekt zachęty, jeśli beneficjent przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem [działalnością] złożył do danego państwa członkowskiego wniosek o przyznanie pomocy.

3. Uznaje się, że pomoc przyznana dużym przedsiębiorstwom i objęta niniejszym rozporządzeniem wywołuje efekt zachęty, jeśli oprócz spełnienia warunku określonego w ust. 2 państwo członkowskie, przed przyznaniem pomocy indywidualnej, sprawdziło, że dokumentacja przygotowana przez beneficjenta zakłada spełnienie jednego lub więcej z poniższych kryteriów:

[...]

6. W przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 2 i 3, cały środek pomocy nie jest objęty [pozostaje nieobjęty] wyłączeniem na mocy niniejszego rozporządzenia”.

Wytyczne

15 Punkt 38 wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (2006/C 54/08) (Dz.U. 2006, C 54, s. 13) (zwanym dalej „wytycznymi”) stanowi:

„Istotne jest zagwarantowanie, aby pomoc regionalna stanowiła zachętę do podejmowania inwestycji, które w przeciwnym razie nie zostałyby zrealizowane w regionach objętych pomocą. Zatem pomoc może zostać udzielona w ramach programów pomocy wyłącznie wtedy, gdy beneficjent przed rozpoczęciem prac nad realizacją projektu ⁽³⁹⁾ złożył wniosek o przyznanie pomocy, a organ odpowiedzialny za zarządzanie programem potwierdził następnie na piśmie ⁽⁴⁰⁾, że projekt,

z zastrzeżeniem szczegółowej weryfikacji wniosku, zasadniczo kwalifikuje się do pomocy, ponieważ spełnia kryteria określone w programie. Wszystkie programy pomocy ⁽⁴¹⁾ muszą zawierać wyraźne odniesienie do obydwu powyższych warunków. W przypadku pomocy ad hoc właściwy organ, przed rozpoczęciem prac nad realizacją projektu, musi wydać list intencyjny w sprawie przyznania pomocy, uzależniający ją od zatwierdzenia [danego środka] pomocy przez Komisję. Jeśli prace rozpoczną się, zanim warunki określone w niniejszym ustępie zostaną spełnione, projekt w całości nie będzie kwalifikował się do pomocy”.

16 Przepis nr 39 (nr 40 we francuskiej wersji językowej) wytycznych stanowi:

„»Rozpoczęcie prac« oznacza podjęcie prac budowlanych lub pierwszego [konkretnego] zobowiązania firmy do zamówienia urządzeń, z wyłączeniem wstępnych studiów wykonalności”.

Prawo estońskie

17 Paragraf 26 Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus (ustawy o pomocy strukturalnej na lata 2007–2013) z dnia 7 grudnia 2006 r. (RT I 2006, 59, 440), w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. (zwanej dalej „STS”), zatytułowany „Odzyskanie pomocy”, stanowił w ust. 5 i 6:

„(5) Decyzja o odzyskaniu pomocy może zostać wydana najpóźniej w dniu 31 grudnia 2025 r. W przypadku, o którym mowa w art. 88 [rozporządzenia nr 1083/2006], decyzja o odzyskaniu może zostać wydana do chwili upływu ustanowionego przez rząd okresu, przez jaki dokumenty mają być przechowywane.

(6) Rząd określa warunki i procedurę odzyskiwania i zwrotu pomocy”.

18 Paragraf 28 STS, zatytułowany „Odsetki za opóźnienie i odsetki za zwłokę”, stanowi w ust. 1–3:

„(1) Do pozostałej kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu na podstawie § 26 ust. 1 i 2 niniejszej ustawy stosuje się odsetki. Stopą procentową mającą zastosowanie do pozostałej kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu jest Euribor na 6 miesięcy + 5% rocznie. Podstawę obliczenia odsetek stanowi okres wynoszący 360 dni.

(1¹) Odsetki nie są wymagane, jeżeli uzyskany zysk zostaje odzyskany, a beneficjent pomocy dopełni ciążących na nim obowiązków informacyjnych w zakresie zysku uzyskanego z projektu na zasadach przewidzianych w § 21 ust. 2 niniejszej ustawy.

(2) Odsetki są naliczane od dnia, w którym decyzja o odzyskaniu pomocy stała się skuteczna, według stopy procentowej obowiązującej w ostatnim dniu roboczym miesiąca poprzedzającego miesiąc kalendarzowy, w którym decyzja została wydana. Jeżeli przy składaniu wniosku lub wykorzystaniu pomocy zostało popełnione przestępstwo, odsetki są naliczane od dnia, w którym pomoc została wypłacona, według stopy procentowej obowiązującej w tym dniu.

(3) Odsetki są naliczane do dnia zwrotu pomocy, jednak nie dłużej niż do upływu terminu zwrotu, a w przypadku odroczenia – do upływu terminu ostatecznej spłaty [...]”.

19 Zgodnie z § 11 ust. 1 Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 „Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisele ja kasutamisele toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord” (dekretu rządowego nr 278 dotyczącego warunków i procedury odzyskiwania i zwrotu pomocy oraz

przekazywania informacji dotyczących nieprawidłowości popełnionych przy przyznawaniu i wykorzystaniu pomocy) z dnia 22 grudnia 2006 r. (RT I 2006, 61, 463), wydanego w szczególności na podstawie § 26 ust. 6 STS:

„Decyzja o odzyskaniu pomocy jest podejmowana w ramach uznania w terminie 45 dni kalendarzowych lub, jeżeli kwota do odzyskania przekracza 127 823 EUR, w terminie 90 dni kalendarzowych, licząc od dnia powzięcia wiadomości o przyczynach odzyskania pomocy. W uzasadnionych przypadkach ów termin na wydanie decyzji może zostać przedłużony na rozsądny okres”.

- 20 Paragraf 1 Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 44 „Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord” (dekretu nr 44 ministra spraw gospodarczych i komunikacji w sprawie warunków i trybu wsparcia inwestycji technologicznych przedsiębiorstw przemysłowych) z dnia 4 czerwca 2008 r. (RTL 2008, 48, 658), zatytułowany „Zakres stosowania”, stanowi w szczególności:

„(1) Ustalenie warunków i procedury wsparcia inwestycji technologicznych przedsiębiorstw przemysłowych [...] zmierza do realizacji celów »potencjału innowacyjności i wzrostu przedsiębiorstw« w ramach osi priorytetowej programu operacyjnego »poprawy otoczenia gospodarczego«.

(2) W ramach [tego wsparcia] mogą zostać przyznane: 1) pomoc regionalna przyznana zgodnie z przepisami [rozporządzenia nr 800/2008], z zastrzeżeniem przepisów tego rozporządzenia i § 34² konkurentsiseadus (ustawy o konkurencji) [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 21 W dniu 28 sierpnia 2008 r. Eesti Pagar zawarła umowę, zgodnie z którą zobowiązała się kupić od spółki Kauko-Telko Oy linię produkcyjną chleba z formy i pieczywa tostowego za cenę 2 770 000 EUR. Umowa ta, zgodnie z jej postanowieniami, zaczęła obowiązywać po pierwszej wpłacie w wysokości 5% tej ceny, co miało miejsce w dniu 3 września 2008 r.
- 22 W dniu 29 września 2008 r. Eesti Pagar zawarła z AS Nordea Finance Estonia umowę leasingu, w związku z którą w dniu 13 października 2008 r. zawarto trójstronną umowę sprzedaży; w umowie tej Kauko-Telko zobowiązała się do sprzedaży owej linii produkcyjnej pieczywa spółce Nordea Finance Estonia, która zobowiązała się oddać ją w leasing Eesti Pagar. Umowa ta zaczęła obowiązywać od chwili jej podpisania.
- 23 W dniu 24 października 2008 r., na podstawie § 1 dekretu nr 44 z dnia 4 czerwca 2008 r., Eesti Pagar wystąpiła do EAS z wnioskiem o przyznanie pomocy na zakup i instalację wspomnianej linii produkcyjnej chleba. Decyzją z dnia 10 marca 2009 r. EAS uwzględniła ten wniosek dla kwoty 526 300 EUR. Podczas rozprawy przed Trybunałem wyjaśniono, że pomoc ta była współfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).
- 24 Pismem z dnia 22 stycznia 2013 r. EAS poinformowała Eesti Pagar, iż zawarta w dniu 28 sierpnia 2008 r. umowa sprzedaży narusza przesłankę dotyczącą skutku zachęcającego pomocy przewidzianą w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, tak że pomoc państwa przyznana Eesti Pagar była niezgodna z prawem. Eesti Pagar, uznawszy, że pomoc państwa, z której skorzystała, wywoływała efekt zachęty, nie wystąpiła do Komisji – wbrew temu, co EAS poradziła jej we wspomnianym piśmie – z wnioskiem o zatwierdzenie rzeczonyj pomocy.
- 25 W piśmie z dnia 12 lipca 2013 r. EAS poinformowała Eesti Pagar, że w związku z tą nieprawidłowością wszczęła postępowanie dotyczące niezgodności i że rozważa odzyskanie kwoty 526 300 EUR wypłaconej z tytułu rozpatrywanej pomocy.

- 26 W dniu 8 stycznia 2014 r. EAS przyjęła decyzję o odzyskaniu od Eesti Pagar kwoty rozpatrywanej pomocy, powiększonej o 98 454 EUR tytułem odsetek składanych należnych za okres od daty wypłaty tej pomocy do daty jej odzyskania, na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 794/2004 i § 28 STS. Zgodnie z tą decyzją przeprowadzona ex post w grudniu 2012 r. kontrola ujawniła istnienie umowy sprzedaży z dnia 28 sierpnia 2008 r., która została zawarta przed wystąpieniem do EAS z wnioskiem o przyznanie pomocy, tak że efekt zachęty wymagany w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 nie został wykazany.
- 27 W dniu 10 lutego 2014 r. Eesti Pagar wniosła odwołanie hierarchiczne od tej decyzji, które to odwołanie zostało odrzucone decyzją ministerstwa nr 14-0003 z dnia 21 marca 2014 r.
- 28 W dniu 21 kwietnia 2014 r. Eesti Pagar wniosła do Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinie, Estonia) skargę mającą na celu, tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności decyzji EAS o odzyskaniu pomocy oraz potwierdzającej ją decyzji ministerstwa, tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie niezgodności z prawem obydwu tych decyzji w zakresie odzyskania rozpatrywanej pomocy, zaś tytułem dalszego żądania ewentualnego – stwierdzenie ich nieważności w zakresie żądanych odsetek. Wyrokiem z dnia 17 listopada 2014 r. sąd ten oddalił ową skargę w całości.
- 29 W dniu 16 grudnia 2014 r. Eesti Pagar wniosła apelację od wspomnianego wyroku do sądu odsyłającego, który oddalił ją wyrokiem z dnia 25 września 2015 r.
- 30 W dniu 26 października 2015 r. Eesti Pagar wniosła skargę kasacyjną do Riigikohus (sądu najwyższego, Estonia), który wyrokiem z dnia 9 czerwca 2016 r. częściowo uwzględnił tę skargę, uchylając wyrok sądu odsyłającego oraz pkt 1.1 sentencji decyzji o odzyskaniu pomocy z dnia 8 stycznia 2014 r., a także częściowo uchylając pkt 1.2 tej decyzji, dotyczący odsetek. W pozostałym zakresie przekazał on sprawę sądowi odsyłającemu do ponownego rozpoznania. Ów wyrok Riigikohus (sądu najwyższego) jest oparty między innymi na następujących rozważaniach:
- konkretne zobowiązanie do zakupu urządzeń przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy nie wyklucza efektu zachęty, jeżeli klient może wycofać się z umowy bez nadmiernych trudności w przypadku odmowy pomocy, co nie wydaje się w niniejszej sprawie wykluczone;
 - żaden przepis prawa Unii nie nakłada wyraźnie i bezwzględnie na państwa członkowskie obowiązku odzyskania, bez decyzji Komisji, bezprawnie przyznanej pomocy; odzyskanie takiej pomocy z inicjatywy zainteresowanego państwa członkowskiego następuje na podstawie decyzji uznaniowej jego władz;
 - w ramach odzyskania pomocy z inicjatywy zainteresowanego państwa członkowskiego należy dokonać uznaniowej oceny z uwzględnieniem uzasadnionych oczekiwań beneficjenta, które mogą być wynikiem działania organu krajowego;
 - o ile w niniejszej sprawie nie jest pewne, czy czteroletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 ma zastosowanie w przypadkach odzyskiwania pomocy strukturalnej wypłaconej przez zainteresowane państwo członkowskie, o tyle w każdym wypadku dziesięcioletni termin przedawnienia przewidziany w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nie może mieć zastosowania w braku wydania przez Komisję decyzji o odzyskaniu pomocy;
 - ani prawo estońskie, ani prawo Unii nie dostarczają podstawy prawnej do żądania odsetek za okres od dnia wypłaty rozpatrywanej pomocy do dnia jej odzyskania, zważywszy między innymi, że art. 9 i 11 rozporządzenia nr 794/2004 mają, zgodnie z art. 14 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999, zastosowanie wyłącznie do odsetek dotyczących pomocy, którą należy odzyskać na

podstawie decyzji Komisji, oraz że art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 2988/95 nie przewidują obowiązku zapłaty odsetek, ale zakładają, że taki obowiązek jest przewidziany w aktach prawa Unii lub państw członkowskich.

- 31 W postępowaniu podjętym na nowo przed sądem odsyłającym Eesti Pagar twierdzi między innymi, że umowy, które zawarła w dniach 28 sierpnia, 29 września i 13 października 2008 r., nie były wiążące, ponieważ w przypadku odmówienia jej pomocy, o którą wnioskowała, mogła ona zakończyć je z łatwością po bardzo niskich kosztach z tytułu odstąpienia. Projekt zakupu i instalacji linii produkcyjnej chleba nie zostałby zrealizowany bez pomocy i EAS powinna była zbadać co do istoty efekt zachęty tej pomocy.
- 32 Spółka ta twierdzi również, że fakt zawarcia tych umów był znany EAS w chwili składania wniosku o przyznanie pomocy oraz że ich zawarcie przed złożeniem wspomnianego wniosku było jej zalecane przez przedstawiciela EAS. Przyznając pomoc, sama EAS wzbudziła u tej spółki uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem owej pomocy.
- 33 Ponadto Eesti Pagar twierdzi, że nie ma żadnego obowiązku odzyskania przez EAS rozpatrywanej pomocy, że odzyskanie tej pomocy nie jest już możliwe ze względu na zasadę przedawnienia przewidzianą w § 11 ust. 1 dekretu rządowego nr 278 i na § 26 ust. 6 STS, a wręcz art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, oraz że żądane odsetki są sprzeczne z § 27 ust. 1 i § 28 ust. 1–3 STS.
- 34 EAS i ministerstwo uważają, że wniosek o przyznanie pomocy nie spełnia warunków określonych w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 oraz że między innymi na podstawie art. 101 rozporządzenia nr 1083/2006 EAS była zobowiązana żądać od Eesti Pagar zwrotu rozpatrywanej pomocy.
- 35 EAS kwestionuje twierdzenie, że przy rozpatrywaniu wniosku o przyznanie pomocy wiedziała o umowach zawartych przez Eesti Pagar w dniach 28 sierpnia, 29 września i 13 października 2008 r. i że zaleciła ich zawarcie. Tym samym nie wzbudziła ona u tej spółki żadnych uzasadnionych oczekiwań. Ministerstwo uważa, że w żadnym razie ani dobra wiara beneficjenta, ani zachowanie organu administracji nie zwalniają z obowiązku zwrotu bezprawnie przyznanej pomocy.
- 36 Zdaniem EAS i ministerstwa dziesięcioletni termin przedawnienia przewidziany w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 ma w niniejszej sprawie zastosowanie co najmniej per analogiam, a obowiązek zapłaty odsetek wynika między innymi z art. 14 ust. 2 tego rozporządzenia.
- 37 W dniu 30 grudnia 2016 r. Komisja, działając w charakterze amicus curiae, przedstawiła uwagi sądowi odsyłającemu.
- 38 Sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że wprawdzie zgodnie z przepisem prawa krajowego jest on związany oceną prawną dokonaną w wyroku Riigikohus (sądu najwyższego) z dnia 9 czerwca 2016 r., jednak z orzecznictwa Trybunału wynika, że istnienie takiego przepisu nie może pozbawić sądu odsyłającego przewidzianej w art. 267 TFUE możliwości skierowania do Trybunału pytań dotyczących wykładni prawa Unii.
- 39 Po drugie, sąd odsyłający wskazuje, że przeprowadzona przez Riigikohus (sąd najwyższy) analiza, zgodnie z którą można było dokonać oceny kwestii, czy osoba, która złożyła wniosek, aby otrzymać pomoc, mogłaby, w przypadku gdyby odmówiono jej tej pomocy, wycofać się z umów bez nadmiernych trudności, jest zainspirowana orzecznictwem Trybunału, które nie odnosi się do kompetencji organów krajowych w kontekście ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, ale do indywidualnej oceny dokonanej przez Komisję na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE. Wyraża on jednak wątpliwości, czy orzecznictwo to można przenieść na grunt oceny efektu zachęty dokonywanej przez zainteresowane państwo członkowskie na podstawie rozporządzenia nr 800/2008 oraz zastanawia się, czy organ tego państwa członkowskiego jest właściwy do dokonania oceny co do istoty kwestii tego, czy rozpatrywana pomoc ma efekt zachęty.

- 40 Po trzecie, sąd ten uważa, że z orzecznictwa Trybunału nie wynika jasno, czy państwo członkowskie, które podejmuje decyzję o odzyskaniu bezprawnie przyznanej pomocy bez stosownej decyzji Komisji, może działać w oparciu o krajowe zasady prawa postępowania administracyjnego i uwzględnić uzasadnione oczekiwania, jakie organ krajowy wzbudził u beneficjenta rozpatrywanej pomocy.
- 41 Po czwarte, sąd odsyłający uważa, że nie ma również pewności co do tego, czy przy wydawaniu przez organ państwa członkowskiego decyzji o odzyskaniu bezprawnie przyznanej pomocy należy zastosować czteroletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, czy dziesięcioletni termin przedawnienia przewidziany w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 42 Po piąte, sąd ten precyzuje, że choć Riigikohus (sąd najwyższy) częściowo rozstrzygnął spór w zakresie odsetek i stwierdził nieważność decyzji o odzyskaniu pomocy w zakresie, w jakim zobowiązywała ona Eesti Pagar do zapłaty odsetek, to jednak aby rozstrzygnąć zawisłą przed nim sprawę, konieczne pozostaje poznanie warunków, od jakich prawo Unii uzależnia zapłatę odsetek w przypadku odzyskiwania z inicjatywy państwa członkowskiego bezprawnie przyznanej pomocy.
- 43 Tymczasem z orzecznictwa Trybunału nie wynika dostatecznie jasno, czy organ państwa członkowskiego, który z własnej inicjatywy odzyskuje bezprawnie przyznaną pomoc, ma obowiązek odnieść się w tym względzie do celów określonych w art. 108 ust. 3 TFUE – niezależnie od przepisów prawa krajowego mających zastosowanie do żądania zapłaty odsetek – i naliczyć odsetki zgodnie z przepisami art. 9 i 11 rozporządzenia nr 794/2004.
- 44 W tych okolicznościach Tallinna Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tallinie, Estonia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „[1] Czy wykładni art. 8 ust. 2 [rozporządzenia nr 800/2008] należy dokonywać w taki sposób, że w kontekście tego przepisu rozpoczęto prace »nad projektem lub działaniem« wówczas, gdy mające być dofinansowane działanie przykładowo polega na zakupie instalacji i w odniesieniu do określonej instalacji zawarta zostaje umowa sprzedaży? Czy organy państw członkowskich są uprawnione do oceny naruszenia zawartego w tym przepisie kryterium na podstawie kosztów powstałych w wyniku odstąpienia od umowy niezgodnej z wymogiem zaistnienia efektu zachęty? Jeżeli organy państw członkowskich posiadają takie uprawnienie, to przy jakiej wysokości kosztów (procentowo) powstałych w wyniku odstąpienia od umowy można zakładać, że w aspekcie spełnienia wymogu zaistnienia efektu zachęty są one dostatecznie marginalne?
- [2] Czy w sytuacji, gdy Komisja [...] nie wydała stosownej decyzji, organ państwa członkowskiego jest zobowiązany do dochodzenia zwrotu udzielonej przez niego niezgodnej z prawem pomocy?
- [3] Czy działanie organu państwa członkowskiego, który zdecydował o przyznaniu pomocy w błędnym przekonaniu, iż chodzi o pomoc spełniającą wymogi [rozporządzenia nr 800/2008], a w rzeczywistości przyznał pomoc niezgodną z prawem, może wywołać u beneficjentów tej pomocy powstanie uzasadnionych oczekiwań? Czy do wykazania powstania u beneficjentów uzasadnionych oczekiwań wystarczy w szczególności, iż organ państwa członkowskiego przy przyznawaniu niezgodnej z prawem pomocy zna okoliczności powodujące, iż pomoc nie jest objęta wyłączeniami blokowymi?

W przypadku udzielenia na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej – czy musi nastąpić wyważenie interesu publicznego i interesu jednostki? Czy w kontekście stosownego wyważenia ma znaczenie to, czy Komisja w odniesieniu do omawianej pomocy wydała decyzję, w której uznaje ją za niezgodną ze wspólnym rynkiem?

[4]) Jaki termin przedawnienia obowiązuje w przypadku dochodzenia przez organ państwa członkowskiego zwrotu pomocy niezgodnej z prawem? Czy termin ten wynosi dziesięć lat, analogicznie do terminu, po upływie którego pomoc zgodnie z art. 1 i 15 [rozporządzenia nr 659/1999] staje się pomocą istniejącą i nie może już być dochodzony jej zwrot, czy też cztery lata, zgodnie z art. 3 ust. 1 [rozporządzenia nr 2988/95]?

Jaka jest podstawa prawna dla takiego dochodzenia zwrotu, jeżeli pomoc udzielona została z funduszu strukturalnego: art. 108 ust. 3 [TFUE], czy też [rozporządzenie nr 2988/95]?

[5]) Czy organ państwa członkowskiego, który dochodzi zwrotu niezgodnej z prawem pomocy, jest przy tym zobowiązany żądać od beneficjenta odsetek od tej niezgodnej z prawem pomocy? Jeżeli tak, to jakie reguły obowiązują w przypadku naliczania odsetek – między innymi w odniesieniu do stopy procentowej i okresu ich naliczania?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 45 Eesti Pagar twierdzi, że w wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r. Riigikohus (sąd najwyższy) zasadniczo rozstrzygnął spór na szczeblu krajowym, tak że pytania prejudycjalne są – ze względu na etap postępowania, na którym zostały zadane – niedopuszczalne, z wyjątkiem pytania czwartego.
- 46 Ponadto spółka ta uważa, że pytania od pierwszego do czwartego, w brzmieniu sformułowanym przez sąd odsyłający, nie są istotne i opierają się w szczególności na błędnych założeniach oraz na niekompletnym i błędnym opisie okoliczności faktycznych dotyczących wiążącego lub niewiążącego charakteru umowy zawartej w dniu 28 sierpnia 2008 r., dnia wejścia w życie umowy zawartej w dniu 29 września 2008 r., zobowiązań wobec tej spółki powstałych na mocy umowy zawartej w dniu 28 sierpnia 2008 r., dnia, w którym EAS dowiedziało się o tych umowach, i sformułowanego przez EAS zalecenia zawarcia tych umów przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy.
- 47 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi ustanowionej w art. 267 TFUE jedynie do sądu krajowego, przed którym zawiśł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje on Trybunałowi. W związku z tym jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie zadanego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 W tym ostatnim względzie należy przypomnieć, że konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga, by sąd ten określił faktyczne i prawne ramy, w jakich mieszczą się stawiane przez niego pytania, lub by przynajmniej wyjaśnił on założenia faktyczne, na

których owe pytania są oparte. Wymogi te odnoszą się w szczególności do dziedziny konkurencji, w której występują złożone stany faktyczne i prawne (wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 50 W niniejszym przypadku należy przede wszystkim stwierdzić, że sąd odsyłający jasno określił faktyczne i prawne ramy, w jakich mieszczą się stawiane przez niego pytania, oraz przypomnieć, że ich prawidłowość nie podlega kontroli Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 20 maja 2010 r., *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas*, C-160/09, EU:C:2010:293, pkt 27).
- 51 Ponadto ze wspomnianych ram faktycznych wyraźnie wynika, że w wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r. *Riigikohus* (sąd najwyższy) przekazał sprawę sądowi odsyłającemu do ponownego rozpoznania w odniesieniu do zagadnień będących przedmiotem pytań od pierwszego do czwartego.
- 52 Poza tym zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepis prawa krajowego, zgodnie z którym sądy nieorzekające w ostatniej instancji są związane oceną dokonaną przez sąd wyższej instancji, nie może pozbawić tych sądów uprawnienia do przedłożenia Trybunałowi pytań dotyczących wykładni prawa Unii będącego przedmiotem tej oceny prawnej. Trybunał stwierdził bowiem, że sąd, który nie orzeka w ostatniej instancji, powinien mieć swobodę wystąpienia do Trybunału z nurtującymi go zagadnieniami, jeśli uzna, że ocena prawna dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem Unii (zob. wyrok z dnia 5 października 2010 r., *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 27).
- 53 Wreszcie sąd odsyłający faktycznie wskazuje, że *Riigikohus* (sąd najwyższy) wyrokiem z dnia 9 czerwca 2016 r. częściowo rozstrzygnął spór w postępowaniu głównym w zakresie odsetek, gdy stwierdził nieważność decyzji o odzyskaniu spornej pomocy w zakresie, w jakim zobowiązywała ona Eesti Pagar do zapłaty odsetek od tej pomocy od chwili jej wypłacenia aż do momentu jej odzyskania. Wyjaśnia on też jednak, że aby rozstrzygnąć tę część sporu, konieczne pozostaje poznanie odpowiedzi Trybunału na pytanie piąte, rzucającej światło na warunki, od jakich prawo Unii uzależnia zapłatę odsetek w przypadku odzyskiwania bezprawnie przyznanej pomocy.
- 54 Wynika stąd, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny w całości.

Co do istoty

W przedmiocie pytania pierwszego, dotyczącego skutku zachęcającego pomocy

- 55 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 należy interpretować w ten sposób, że „prace nad projektem lub działaniem [działalnością]” w rozumieniu tego przepisu rozpoczęły się wtedy, gdy pierwsze zamówienie dotyczące urządzeń przeznaczonych do realizacji tego projektu lub tej działalności zostało dokonane poprzez zawarcie umowy sprzedaży przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy, tak że nie można uznać, iż pomoc wywołuje efekt zachęty w rozumieniu tego przepisu, lub czy pomimo zawarcia takiej umowy właściwe organy krajowe muszą sprawdzić, biorąc pod uwagę wysokość kosztów z tytułu odstąpienia od umowy, czy spełniono wymóg dotyczący efektu zachęty w rozumieniu tego przepisu.
- 56 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek zgłaszania stanowi jeden z podstawowych elementów systemu kontroli ustanowionego przez traktat FUE w dziedzinie pomocy państwa. W ramach tego systemu państwa członkowskie mają obowiązek, po pierwsze, zgłaszać Komisji każdego środka zmierzającego do ustanowienia lub zmiany pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, i po drugie, niewprowadzania w życie takiego środka stosownie do art. 108 ust. 3 TFUE,

dopóki wspomniana instytucja nie wyda decyzji końcowej dotyczącej rzeczzonego środka (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 57 Z kolei zgodnie z art. 109 TFUE Rada Unii Europejskiej jest uprawniona do wydania wszelkich właściwych rozporządzeń w celu zastosowania art. 107 i 108 TFUE, a w szczególności może określić warunki stosowania art. 108 ust. 3 TFUE i kategorie pomocy zwolnione z procedury przewidzianej w tym artykule. Ponadto zgodnie z art. 108 ust. 4 TFUE Komisja może przyjąć rozporządzenia dotyczące kategorii pomocy państwa, w odniesieniu do których Rada postanowiła, zgodnie z art. 109 TFUE, że mogą zostać zwolnione z procedury przewidzianej w art. 108 ust. 3 TFUE (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 33, 34).
- 58 W ten sposób to na podstawie art. 94 WE (następnie art. 89 WE, obecnie art. 109 TFUE) przyjęto rozporządzenie nr 994/98, w oparciu o które przyjęto następnie rozporządzenie nr 800/2008 (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 35).
- 59 Wynika stąd, że niezależnie od obowiązku uprzedniego zgłoszenia każdego środka mającego na celu ustanowienie lub zmianę nowej pomocy, który to obowiązek ciąży na państwach członkowskich na podstawie traktatów i stanowi jeden z podstawowych elementów systemu kontroli pomocy państwa, jeśli środek pomocowy przyjęty przez państwo członkowskie spełnia istotne przesłanki przewidziane przez rozporządzenie nr 800/2008, to państwo członkowskie może powołać się na zwolnienie z obowiązku zgłoszenia przewidziane w art. 3 wspomnianego rozporządzenia. A contrario z motywu 7 tego rozporządzenia wynika, że pomoc państwa, która nie jest objęta zakresem rzeczzonego rozporządzenia, nadal podlega obowiązkowi zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 36).
- 60 Poza tym przepisy rozporządzenia nr 800/2008 oraz warunki w nim przewidziane – jako złagodzenie ogólnej zasady, jaką stanowi obowiązek zgłoszenia – należy rozumieć ściśle. O ile bowiem Komisja jest uprawniona do przyjmowania rozporządzeń w sprawie wyłączeń blokowych w celu zagwarantowania skutecznej kontroli nad regułami konkurencji w dziedzinie pomocy państwa i ułatwienia zarządzania administracyjnego bez osłabienia swych uprawnień kontrolnych w tej dziedzinie, o tyle takie rozporządzenia mają również na celu zwiększenie przejrzystości i pewności prawa. Przestrzeganie warunków przewidzianych w tych rozporządzeniach, w tym zatem w rozporządzeniu nr 800/2008, pozwala zapewnić, by cele te zostały w pełni osiągnięte (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 37, 38).
- 61 Jak podnoszą rząd estoński oraz Komisja, cele polegające na zagwarantowaniu skutecznej kontroli nad regułami konkurencji w dziedzinie pomocy państwa, na ułatwieniu zarządzania administracyjnego oraz na zwiększeniu przejrzystości i pewności prawa, podobnie jak wymóg zapewnienia spójnego stosowania w całej Unii przewidzianych warunków zwolnienia, wymagają, by kryteria dotyczące stosowania zwolnienia były jasne i łatwe do zastosowania przez władze krajowe.
- 62 Zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 pomoc przyznana MŚP i objęta tym rozporządzeniem wywołuje efekt zachęty, jeśli beneficjent przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działalnością złożył do danego państwa członkowskiego wniosek o przyznanie pomocy.
- 63 W tym względzie należy stwierdzić przede wszystkim, że z motywu 28 tego rozporządzenia wynika, iż Komisja przewidziała kryterium złożenia takiego wniosku przed rozpoczęciem prac nad danym projektem, aby mieć pewność, że pomoc jest niezbędna i stanowi zachętę do rozwoju nowych rodzajów działalności lub nowych projektów, i aby tym samym wykluczyć z zakresu zastosowania tego rozporządzenia pomoc na rzecz działalności, którą beneficjent podjąłby już w normalnych warunkach rynkowych.

- 64 Kryterium złożenia wniosku o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem realizacji projektu inwestycyjnego stanowi więc proste, trafne i odpowiednie kryterium pozwalające Komisji domniemywać, że planowana pomoc ma efekt zachęty.
- 65 Następnie, jak wynika w szczególności z motywów 1, 2 i 5 oraz z art. 3 rozporządzenia nr 800/2008, Komisja, przyjmując to rozporządzenie, w istocie wykonała ex ante uprawnienia przyznane jej przez art. 107 ust. 3 TFUE w odniesieniu do wszystkich rodzajów pomocy spełniających kryteria przewidziane w tym rozporządzeniu, i tylko w odniesieniu do nich.
- 66 W tym względzie, jak wynika w szczególności z motywu 28 i z art. 8 ust. 3 i 6 rozporządzenia nr 800/2008, na organach krajowych spoczywa obowiązek sprawdzenia, przed przyznaniem pomocy na podstawie tego rozporządzenia, czy przestrzegane są warunki dotyczące skutku zachęcającego tej pomocy dla MŚP przewidziane w art. 8 ust. 2 owego rozporządzenia.
- 67 Wreszcie, po pierwsze, nic w rozporządzeniu nr 800/2008 nie wskazuje na to, że Komisja, przyjmując to rozporządzenie, zamierzała przenieść na organy krajowe zadanie sprawdzenia, czy występuje rzeczywisty efekt zachęty. Wprost przeciwnie, wskazując, że cały środek pomocowy pozostaje nieobjęty wyłączeniem, jeśli nie spełniono warunków przewidzianych w art. 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 800/2008, art. 8 ust. 6 omawianego rozporządzenia potwierdza, że w odniesieniu do warunku określonego w art. 8 ust. 2 rola tych organów ogranicza się do sprawdzenia, czy wniosek o przyznanie pomocy został złożony przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działalnością i czy z tego względu należy uznać, że pomoc ma efekt zachęty.
- 68 Po drugie, należy stwierdzić, że istnienia lub nieistnienia takiego efektu nie można uznać za kryterium jasne i łatwe do zastosowania przez organy krajowe w szczególności dlatego, że jego weryfikacja wymagałaby przeprowadzenia w każdym indywidualnym przypadku złożonych ocen ekonomicznych. Takie kryterium nie byłoby zatem zgodne z wymogami wskazanymi w pkt 61 niniejszego wyroku.
- 69 W tych okolicznościach należy uznać, że rozporządzenie nr 800/2008 nie powierza organom krajowym zadania polegającego na sprawdzeniu, czy w przypadku danej pomocy występuje rzeczywisty efekt zachęty, ale zadanie sprawdzenia, czy składane do nich wnioski o przyznanie pomocy spełniają warunki przewidziane w art. 8 tego rozporządzenia, pozwalające uznać, że pomoc wywołuje efekt zachęty.
- 70 Tak więc na organach krajowych spoczywa obowiązek sprawdzenia w szczególności, czy spełniony jest warunek przewidziany w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, mianowicie czy wniosek o przyznanie pomocy został złożony przed „rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem [działalnością]”, gdyż w przeciwnym razie cały środek pomocowy pozostaje nieobjęty wyłączeniem, jak stanowi art. 8 ust. 6 tego rozporządzenia.
- 71 Jeśli chodzi o interpretację tego warunku, Komisja wyjaśniła w pkt 38 wytycznych, że „pomoc może zostać udzielona w ramach programów pomocy wyłącznie wtedy, gdy beneficjent przed rozpoczęciem prac nad realizacją projektu złożył wniosek o przyznanie pomocy, a organ odpowiedzialny za zarządzanie programem potwierdził następnie na piśmie, że projekt, z zastrzeżeniem szczegółowej weryfikacji wniosku, zasadniczo kwalifikuje się do pomocy, ponieważ spełnia kryteria określone w programie”.
- 72 Instytucja ta zdefiniowała zresztą w rzeczonym punkcie wytycznych pojęcie „rozpoczęcia prac” jako oznaczające „podjęcie prac budowlanych lub pierwszego [konkretnego] zobowiązania firmy do zamówienia urządzeń, z wyłączeniem wstępnych studiów wykonalności”.
- 73 Tymczasem jak zauważył rzecznik generalny w pkt 81 opinii, definicja ta, pomimo niewiążącego charakteru wytycznych, jest stosowna, ponieważ spełnia cele i wymogi przypomniane w pkt 61 niniejszego wyroku.

- 74 Z powyższego wynika, że w sytuacji takiej jak sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym zadanie organów krajowych ogranicza się – jeśli chodzi o warunek przewidziany w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 – do sprawdzenia, czy potencjalny beneficjent złożył wniosek o przyznanie pomocy faktycznie przed pierwszym zamówieniem urzędzeń na podstawie prawnie wiążącego zobowiązania.
- 75 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 82 opinii, w tym względzie na właściwych organach krajowych spoczywa obowiązek zbadania w każdym indywidualnym przypadku szczegółowego charakteru zobowiązań podjętych ewentualnie przez potencjalnego beneficjenta przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy.
- 76 W związku z tym jeżeli umowa zakupu urzędzeń zawarta pod warunkiem uzyskania pomocy, o którą należy wystąpić z wnioskiem, może być uważana – jak słusznie podniosły na rozprawie przed Trybunałem EAS i rząd estoński – za zobowiązanie, które nie jest prawnie wiążące, w celu zastosowania art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, inaczej jest w przypadku takiego bezwarunkowego zobowiązania, które zasadniczo należy uznać za prawnie wiążące niezależnie od ewentualnych kosztów wynikających z odstąpienia od umowy.
- 77 Zgodnie bowiem z systematyką i celami tego przepisu względy ekonomiczne, takie jak względy związane z kosztami odstąpienia od umowy, nie mogą zostać wzięte pod uwagę przez organ krajowy, jeśli istnieje bezwarunkowe i prawnie wiążące zobowiązanie.
- 78 Co się tyczy wyroku z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387), przytoczonego przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał faktycznie stwierdził w istocie w pkt 109 tego wyroku, że w kontekście art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE niezbędny charakter pomocy w zakresie projektu inwestycyjnego na cele regionalne można było wykazać na podstawie kryteriów innych niż kryterium złożenia wniosku o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem realizacji tego projektu.
- 79 Jak podnosi Komisja, wniosku tego nie można jednak przenieść na grunt oceny, której organ krajowy musi dokonać na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, ponieważ przy stosowaniu art. 107 ust. 3 TFUE instytucji tej przysługują szerokie uprawnienia dyskrecyjne, których wykonywanie wiąże się z dokonywaniem złożonych ocen ekonomicznych i społecznych (wyroki: z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 59; a także z dnia 8 marca 2016 r., Grecja/Komisja, C-431/14 P, EU:C:2016:145, pkt 68).
- 80 W niniejszym przypadku z opisu stanu faktycznego zawartego w postanowieniu odsyłającym wynika, że w dniu 28 sierpnia 2008 r. Eesti Pagar zawarła umowę sprzedaży, zgodnie z którą zobowiązała się kupić linię produkcyjną chleba z formy i pieczywa tostowego, że umowa ta zaczęła obowiązywać po dokonaniu pierwszej wpłaty w wysokości 5% ustalonej ceny, co miało miejsce w dniu 3 września 2008 r., że w dniu 29 września 2008 r. Eesti Pagar zawarła umowę leasingu i że następnie w dniu 13 października 2008 r. strony tych dwóch umów zawarły trójstronną umowę sprzedaży, która zaczęła obowiązywać z chwilą jej podpisania.
- 81 Wydaje się więc oczywiste, co powinien jednak zweryfikować sąd odsyłający, że przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy w dniu 24 października 2008 r. Eesti Pagar podjęła bezwarunkowe i prawnie wiążące zobowiązania, w związku z czym należy uznać, że – niezależnie od kosztów wynikających z odstąpienia od tych umów – nie kwalifikuje się ona do objęcia systemem pomocy rozpatrywanym w postępowaniu głównym.
- 82 Mając na względzie powyższe rozważania, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 trzeba interpretować w ten sposób, iż „prace nad projektem lub działaniem [działalnością]” w rozumieniu tego przepisu rozpoczęły się wtedy, gdy pierwsze zamówienie dotyczące urzędzeń przeznaczonych do realizacji tego projektu lub tej działalności zostało

dokonane poprzez podjęcie bezwarunkowego i prawnie wiążącego zobowiązania przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy, niezależnie od ewentualnych kosztów wynikających z odstąpienia od tego zobowiązania.

W przedmiocie pytania drugiego i drugiej części pytania czwartego, dotyczących obowiązku odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy

- 83 Poprzez pytanie drugie oraz drugą część pytania czwartego, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że na organie krajowym spoczywa obowiązek odzyskania z własnej inicjatywy pomocy, którą przyznał na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, jeśli stwierdza on następnie, że warunki przewidziane w tym rozporządzeniu nie zostały spełnione, oraz chce ustalić, na jakiej podstawie prawnej owo odzyskanie powinno się opierać, jeżeli pomoc była współfinansowana z funduszu strukturalnego.
- 84 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 108 ust. 3 TFUE wprowadza prewencyjną kontrolę planów nowej pomocy. Celem tak skonstruowanej prewencji jest to, aby w życie była wprowadzana jedynie pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym. Aby zrealizować ten cel, wprowadzenie w życie planu pomocy jest odroczone do czasu rozwiania wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym w drodze decyzji końcowej Komisji (wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 85 W pkt 56 niniejszego wyroku zostało już przypomniane, że obowiązek zgłaszania stanowi jeden z podstawowych elementów tej kontroli, w związku z czym państwa członkowskie mają obowiązek zarówno zgłaszania Komisji każdego środka zmierzającego do ustanowienia lub zmiany pomocy, jak i niewprowadzania w życie takiego środka, dopóki Komisja nie wyda decyzji końcowej dotyczącej rzeczonoego środka.
- 86 W pkt 59 niniejszego wyroku zostało też przypomniane, że jedynie wówczas, gdy środek pomocowy przyjęty przez państwo członkowskie spełnia istotne przesłanki określone w rozporządzeniu nr 800/2008, owo państwo członkowskie może powołać się na zwolnienie z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 3 tego rozporządzenia oraz że a contrario pomoc państwa, która nie jest objęta zakresem rzeczonoego rozporządzenia, nadal podlega obowiązkowi zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE.
- 87 Wynika stąd, że jeśli pomoc przyznano na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, mimo że przesłanki pozwalające na skorzystanie z wyłączenia zgodnie z tym rozporządzeniem nie były spełnione, pomoc ta została przyznana z naruszeniem obowiązku zgłoszenia, w związku z czym należy ją uznać za pomoc przyznaną bezprawnie.
- 88 W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że zakaz wprowadzania w życie planów pomocy przewidziany w art. 108 ust. 3 ostatnie zdanie TFUE ma skutek bezpośredni i że natychmiastowa stosowalność zakazu wprowadzania w życie określonego w tym postanowieniu rozciąga się na każdą pomoc, która została wprowadzona w życie bez zgłoszenia (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 89 Trybunał doszedł na tej podstawie do wniosku, że sądy krajowe powinny zagwarantować, by z naruszenia art. 108 ust. 3 ostatnie zdanie TFUE zostały wyciągnięte wszelkie konsekwencje zgodnie z ich prawem krajowym, w szczególności w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych, jak i do zwrotu wsparcia finansowego przyznanego z naruszeniem tego postanowienia, w związku z czym celem powierzonego sądom krajowym zadania jest podjęcie przez nie środków mających usunąć brak zgodności z prawem wprowadzania w życie pomocy, tak aby jej beneficjent nie mógł nią dysponować w czasie, jaki pozostał do wydania decyzji przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 30, 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 90 Każdy przepis prawa Unii spełniający przesłanki wymagane, by wywoływać skutek bezpośredni, wiąże wszystkie władze państw członkowskich, to znaczy nie tylko sądy krajowe, lecz również wszystkie organy administracji, w tym władze zdecentralizowane, i władze te są zobowiązane do jego stosowania (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2012 r., *Amia*, C-97/11, EU:C:2012:306, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zarówno krajowe organy administracji, jak i sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych przepisów (wyrok z dnia 14 września 2017 r., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 Wynika stąd, że jeśli organ krajowy stwierdza, iż pomoc, którą przyznał na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, nie spełnia warunków pozwalających na skorzystanie z wyłączenia przewidzianego w tym rozporządzeniu, powinien on, *mutatis mutandis*, spełnić takie same obowiązki jak te wskazane w pkt 89 niniejszego wyroku, w tym obowiązek odzyskania z własnej inicjatywy bezprawnie przyznanej pomocy.
- 93 Tak więc biorąc pod uwagę nie tylko konsekwencje, jakie owo odzyskanie pomocy może spowodować dla zainteresowanego przedsiębiorstwa, ale również przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE wymóg, aby państwa członkowskie podjęły wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii, organ krajowy, do którego skierowano wnioski o przyznanie pomocy mogącej wchodzić w zakres rozporządzenia nr 800/2008, powinien dokładnie zbadać, w świetle przedstawionych mu elementów, czy pomoc, o którą wnioskowano, spełnia wszystkie istotne warunki przewidziane w tym rozporządzeniu, oraz odrzucić ten wniosek, jeżeli nie spełniono któregoś z tych warunków.
- 94 Jeśli chodzi o podstawę prawną takiego odzyskania, w szczególności z rozważań przedstawionych w pkt 89–92 niniejszego wyroku wynika, że art. 108 ust. 3 TFUE zobowiązuje organy krajowe do odzyskania z własnej inicjatywy pomocy, którą przyznały zwłaszcza poprzez nieprawidłowe zastosowanie rozporządzenia nr 800/2008. Rozważania te mają zastosowanie bez rozróżnienia do pomocy współfinansowanej z funduszu strukturalnego, zważywszy, że art. 101 rozporządzenia nr 1083/2006 przypomina o tym obowiązku. Ponadto w przypadkach, w jakich rozporządzenie nr 2988/95 znajduje zastosowanie, jego art. 4 ust. 1 przewiduje ten sam obowiązek.
- 95 Mając na względzie powyższe rozważania, na pytanie drugie oraz na drugą część pytania czwartego należy odpowiedzieć, że art. 108 ust. 3 TFUE trzeba interpretować w ten sposób, iż przepis ów zobowiązuje organ krajowy do odzyskania z własnej inicjatywy pomocy, którą przyznał na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, jeśli stwierdza on następnie, że warunki przewidziane w tym rozporządzeniu nie zostały spełnione.

W przedmiocie pytania trzeciego, dotyczącego zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

- 96 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że organ krajowy, który przyznaje pomoc, stosując nieprawidłowo rozporządzenie nr 800/2008, może wzbudzić u beneficjenta tej pomocy uzasadnione oczekiwania co do jej prawidłowości, czy w przypadku odpowiedzi twierdzącej konieczne jest wówczas wyważenie interesu publicznego z interesem jednostki oraz czy w tym względzie ma znaczenie istnienie decyzji Komisji w sprawie zgodności rzeczonyj pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- 97 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uprawnienie do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga udzielenia zainteresowanemu przez właściwe organy Unii dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. W istocie prawo to przysługuje każdemu podmiotowi, w którym instytucja, organ lub

jednostka organizacyjna Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziły uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są – niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane – dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje (wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 132).

- 98 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika też, że z uwagi na imperatywny charakter kontroli pomocy państwa sprawowanej przez Komisję na podstawie art. 108 TFUE z jednej strony przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy mogą co do zasady powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości tej pomocy tylko wówczas, gdy taka pomoc została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w tym postanowieniu, a z drugiej strony staranny podmiot gospodarczy powinien zwykle być w stanie upewnić się, że dopełniono wymogów tej procedury. W szczególności gdy pomoc została udzielona bez uprzedniego zgłoszenia Komisji, tak że jest ona bezprawna w świetle art. 108 ust. 3 TFUE, beneficjent pomocy nie może mieć w tym momencie uzasadnionych oczekiwań co do prawidłowości przyznania tej pomocy (wyroki: z dnia 15 grudnia 2005 r., Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, pkt 104; z dnia 19 marca 2015 r., OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, pkt 77).
- 99 W pkt 59 i 87 niniejszego wyroku zostało już stwierdzone, że jedynie wówczas, gdy środek pomocowy przyjęty przez państwo członkowskie spełnia istotne przesłanki określone w rozporządzeniu nr 800/2008, owo państwo członkowskie jest zwolnione z obowiązku zgłoszenia, oraz że a contrario jeśli pomoc przyznano na podstawie tego rozporządzenia, mimo że przesłanki pozwalające na skorzystanie z wyłączenia nie były spełnione, pomoc ta została przyznana z naruszeniem obowiązku zgłoszenia, w związku z czym należy ją uznać za pomoc przyznaną bezprawnie.
- 100 Ponadto w pkt 89–92 niniejszego wyroku zostało wyjaśnione, że w takiej sytuacji zarówno sądy krajowe, jak i organy administracji państw członkowskich powinny zagwarantować, by z naruszenia art. 108 ust. 3 ostatnie zdanie TFUE zostały wyciągnięte wszelkie konsekwencje, w szczególności w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych oraz do zwrotu pomocy przyznanej z naruszeniem tego postanowienia.
- 101 Wynika stąd, po pierwsze, że organ krajowy przyznający pomoc na podstawie rozporządzenia nr 800/2008 nie może być uważany za posiadający uprawnienie do wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej brak obowiązku zgłoszenia pomocy objętej wnioskiem skierowanym do Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.
- 102 Zważywszy bowiem, że Komisja, przyjmując rozporządzenie nr 800/2008, w istocie wykonała ex ante uprawnienia przyznane jej przez art. 107 ust. 3 TFUE w odniesieniu do wszystkich rodzajów pomocy spełniających kryteria przewidziane w tym rozporządzeniu, i tylko w odniesieniu do nich, jak zostało to wskazane w pkt 65 niniejszego wyroku, instytucja ta nie przyznała organom krajowym żadnych uprawnień decyzyjnych w odniesieniu do zakresu zwolnienia z obowiązku zgłoszenia, w związku z czym owe organy są w tej samej sytuacji co potencjalni beneficjenci pomocy i muszą – jak zostało podkreślone w pkt 93 niniejszego wyroku – upewnić się, że ich decyzje są zgodne z rzeczonym rozporządzeniem, gdyż w przeciwnym razie w grę wchodzi konsekwencje przypomniane w pkt 100 tego wyroku.
- 103 Wynika stąd, po drugie, że jeżeli organ krajowy przyznaje pomoc, stosując w nieprawidłowy sposób rozporządzenie nr 800/2008, czyni to z naruszeniem zarówno przepisów tego rozporządzenia, jak i art. 108 ust. 3 TFUE.
- 104 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału na zasadę uzasadnionych oczekiwań nie można powoływać się przeciwko konkretnemu przepisowi prawa Unii, zaś zachowanie organu krajowego zobowiązanego do stosowania prawa Unii, które to zachowanie pozostaje w sprzeczności z tym prawem, nie może rodzić uzasadnionych oczekiwań po stronie podmiotu gospodarczego,

prowadzących do czerpania korzyści z traktowania sprzecznego z prawem Unii (wyroki: z dnia 20 czerwca 2013 r., Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 sierpnia 2018 r., Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 52).

105 Wynika stąd, że w sytuacji takiej jak sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym należy z góry wykluczyć, by organ krajowy, taki jak EAS, mógł wzbudzić w beneficjencie pomocy przyznanej nieprawidłowo na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, takim jak Eesti Pagar, uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości tej pomocy.

106 Mając na względzie powyższe rozważania, na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że prawo Unii trzeba interpretować w ten sposób, iż organ krajowy, który przyznaje pomoc, stosując nieprawidłowo rozporządzenie nr 800/2008, nie jest w stanie wzbudzić u beneficjenta tej pomocy uzasadnionych oczekiwań co do jej prawidłowości.

W przedmiocie pierwszej części pytania czwartego, dotyczącej terminu przedawnienia mającego zastosowanie do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy

107 Poprzez pierwszą część pytania czwartego sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że gdy organ krajowy przyznał pomoc w ramach funduszu strukturalnego, stosując nieprawidłowo rozporządzenie nr 800/2008, terminem przedawnienia mającym zastosowanie do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy jest termin dziesięciu lat, o którym mowa w art. 15 rozporządzenia nr 659/1999, termin czterech lat przewidziany w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, czy może termin przewidziany przez właściwe prawo krajowe.

108 W tym względzie z orzecznictwa przypomnianego w pkt 89 niniejszego wyroku wynika, że w braku uregulowań Unii w tej dziedzinie odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy musi się odbywać zgodnie z zasadami przewidzianymi we właściwym prawie krajowym.

109 W szczególności wbrew twierdzeniom rządów estońskiego i greckiego oraz Komisji do takiego odzyskania nie można stosować ani bezpośrednio, ani pośrednio, ani poprzez analogię dziesięcioletniego terminu wskazanego w art. 15 rozporządzenia nr 659/1999.

110 Po pierwsze bowiem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 149 i 152 opinii, Trybunał wyjaśnił w pkt 34 i 35 wyroku z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644), że w zakresie, w jakim rozporządzenie nr 659/1999 zawiera przepisy o charakterze proceduralnym, które znajdują zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych w dziedzinie pomocy państwa toczących się przed Komisją, rozporządzenie to normuje oraz wzmacnia praktykę Komisji w zakresie badania pomocy państwa i nie zawiera żadnych przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków sądów krajowych, które w dalszym ciągu są regulowane przepisami traktatu, których wykładni dokonuje Trybunał.

111 Jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 89–92 niniejszego wyroku, oceny te odnoszą się również do uprawnień i obowiązków krajowych organów administracji.

112 Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że terminy przedawnienia mają ogólnie na celu zapewnienie pewności prawa (wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Unanimes i in., od C-671/11 do C-676/11, EU:C:2013:388, pkt 31), że aby spełnić tę funkcję, dany termin powinien zostać ustalony z wyprzedzeniem oraz że każde stosowanie terminu przedawnienia „w drodze analogii” powinno być w wystarczający sposób możliwe do przewidzenia dla jednostki (wyrok z dnia 5 maja 2011 r., Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 113 Tymczasem w świetle orzecznictwa przywołanego w punkcie poprzednim stosowanie w drodze analogii, w okolicznościach takich jak okoliczności w postępowaniu głównym, dziesięcioletniego terminu wskazanego w art. 15 rozporządzenia nr 659/1999 nie może zostać uznane za możliwe do przewidzenia w wystarczający sposób dla podmiotu takiego jak Eesti Pagar.
- 114 W każdym razie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 147 opinii, sama okoliczność, że przepisy krajowe w dziedzinie przedawnienia mają co do zasady zastosowanie w odniesieniu do odzyskania z własnej inicjatywy organów krajowych bezprawnie przyznanej pomocy, pozostaje bez uszczerbku dla możliwości późniejszego odzyskania tej pomocy, w wykonaniu decyzji wydanej w tym zakresie przez Komisję, która w przypadku gdy posiada informacje dotyczące domniemanej niezgodności rzeczonyj pomocy z prawem, niezależnie od źródła tych informacji, po upływie krajowych terminów przedawnienia zachowuje prawo do zbadania tej pomocy przez okres dziesięciu lat, o którym mowa w art. 15 rozporządzenia nr 659/1999.
- 115 Poza tym, jeśli chodzi konkretnie o pomoc współfinansowaną z funduszu strukturalnego Unii, takiego jak w niniejszym przypadku EFRR, rozporządzenie nr 2988/95 może mieć zastosowanie, ponieważ w grę wchodzi interesy finansowe Unii.
- 116 Przyjmując bowiem rozporządzenie nr 2988/95, a w szczególności jego art. 3 ust. 1 akapit pierwszy, prawodawca Unii postanowił wprowadzić ogólną regułę przedawnienia mającą zastosowanie w tej dziedzinie, poprzez którą zamierzał, po pierwsze, określić minimalny termin mający zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, a po drugie, zrezygnować z możliwości wszczęcia postępowania w sprawie nieprawidłowości przynoszącej szkodę interesom finansowym Unii po upływie okresu czterech lat od wystąpienia tej nieprawidłowości (wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 117 Wynika stąd, że począwszy od daty wejścia w życie rozporządzenia nr 2988/95 wszelkie nieprawidłowości przynoszące szkodę interesom finansowym Unii mogą – co do zasady i z wyjątkiem sektorów, dla których prawodawca Unii przewidział termin krótszy – być przedmiotem postępowań prowadzonych przez właściwe organy państw członkowskich w terminie czterech lat (wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 118 Należy zaznaczyć w tym względzie, że zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia zakresem jego zastosowania objęte są „nieprawidłowości” w świetle prawa Unii, zaś pojęcie to zostało zdefiniowane w tym przepisie jako jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii lub w budżetach, które są zarządzane przez Unię, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów pochodzących ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Unii, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem.
- 119 Jeśli chodzi konkretnie o warunek, zgodnie z którym naruszenie przepisu prawa Unii powinno wynikać z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że zasada dotycząca przedawnienia przewidziana w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia nie znajduje zastosowania do postępowań w sprawie nieprawidłowości wynikających z błędów organów krajowych przyznających korzyści finansowe w imieniu i na rachunek budżetu Unii (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 120 Tak więc w sytuacji takiej jak sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym to podmiot składający wnioski o przyznanie pomocy powinien w pierwszej kolejności sprawdzić, czy spełnia warunki przewidziane w rozporządzeniu nr 800/2008, celem skorzystania z pomocy zwolnionej na podstawie tego rozporządzenia, w związku z czym nie można uznać, że przyznanie pomocy z naruszeniem tych warunków wynika wyłącznie z błędu popełnionego przez odnośny organ krajowy.

- 121 Jest tak nawet wtedy, gdy rzeczony organ został poinformowany przez beneficjenta rozpatrywanej pomocy o stanie rzeczy skutkującym naruszeniem przepisu prawa Unii, jako że okoliczność ta nie ma sama w sobie wpływu na kwalifikowanie jako „nieprawidłowości” w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Poza tym definicja „nieprawidłowości” w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 obejmuje zarówno nieprawidłowości zamierzone lub będące skutkiem niedbalstwa, mogące – zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia – prowadzić do nałożenia kar administracyjnych, jak również nieprawidłowości pociągające za sobą jedynie cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia (wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, pkt 33).
- 123 Dopuszczenie się nieprawidłowości, które powoduje rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia, oznacza wystąpienie dwóch przesłanek, a mianowicie działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego stanowiącego naruszenie prawa Unii oraz szkody lub potencjalnej szkody w budżecie Unii (wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, pkt 24).
- 124 W sytuacji gdy naruszenie prawa Unii wykryto po wystąpieniu szkody, termin przedawnienia rozpoczyna swój bieg od chwili dopuszczenia się nieprawidłowości, to znaczy od chwili, w której miały miejsce zarówno działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego stanowiące naruszenie prawa Unii, jak i wystąpienie szkody w budżecie Unii lub w zarządzanych przez nią budżetach (wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, pkt 25).
- 125 Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95 bieg terminu przedawnienia może ulec przerwaniu przez każdą czynność właściwego organu władzy, o której zawiadamia się daną osobę, a która odnosi się do dochodzenia lub postępowania w sprawie nieprawidłowości.
- 126 W tym względzie z brzmienia art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95 wynika, że pojęcie „danej osoby” oznacza podmiot gospodarczy, co do którego istnieje podejrzenie, iż dopuścił się nieprawidłowości, oraz że pojęcie „czynności odnoszącej się do dochodzenia lub postępowania” oznacza każdą czynność, która określa dostatecznie dokładnie operacje, w odniesieniu do których istnieje podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości, w związku z czym warunek wskazany w tym przepisie należy uznać za spełniony, jeśli na podstawie całokształtu okoliczności danego przypadku można dojść do wniosku, że dana osoba została rzeczywiście zawiadomiona o takich czynnościach odnoszących się do dochodzenia lub postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, pkt 36, 38, 43).
- 127 W niniejszym przypadku, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, z orzecznictwa tego wynika, że rozporządzenie nr 2988/95 ma zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, że Eesti Pagar dopuściła się nieprawidłowości w rozumieniu art. 1 tego rozporządzenia, że fakt, iż EAS wiedziała ewentualnie o zamówieniu dotyczącym urządzeń wynikającym z zaciągnięcia przez tę spółkę bezwarunkowego i prawnie wiążącego zobowiązania przed przedstawieniem przez nią wniosku o przyznanie pomocy, nie wpływa na istnienie takiej nieprawidłowości, że czteroletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 zaczął w konsekwencji biec w dniu 10 marca 2009 r., kiedy to – jak zostało wskazane w pkt 23 niniejszego wyroku – EAS uwzględniła wniosek o przyznanie pomocy złożony przez Eesti Pagar, a zatem kiedy wyrządzono szkodę w budżecie Unii, oraz że bieg tego terminu został przerwany pismem z dnia 22 stycznia 2013 r., przywołanym w pkt 24 niniejszego wyroku, a nawet – o ile warunki wskazane w pkt 126 niniejszego wyroku zostały spełnione – w wyniku przeprowadzonej w grudniu 2012 r. kontroli ex post, o której mowa w pkt 26 niniejszego wyroku.

128 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na pierwszą część pytania czwartego należy odpowiedzieć, że prawo Unii trzeba interpretować w ten sposób, iż gdy organ krajowy przyznał pomoc w ramach funduszu strukturalnego, stosując nieprawidłowo rozporządzenie nr 800/2008, terminem przedawnienia mającym zastosowanie do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy jest – jeśli przesłanki stosowania rozporządzenia nr 2988/95 są spełnione – termin czterech lat, zgodnie z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, lub – w razie ich niespełnienia – termin przewidziany przez właściwe prawo krajowe.

W przedmiocie pytania piątego, dotyczącego obowiązku żądania odsetek

129 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że gdy organ krajowy odzyskuje z własnej inicjatywy pomoc, którą przyznał nieprawidłowo na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, ma on obowiązek żądać od beneficjenta tej pomocy odsetek, a jeżeli tak, to które przepisy mają zastosowanie do obliczania tych odsetek, w szczególności w odniesieniu do stopy procentowej i okresu, w którym odsetki są naliczane.

130 W pkt 99 i 100 niniejszego wyroku zostało wskazane, że jeśli pomoc przyznano na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, mimo iż przesłanki pozwalające na skorzystanie z tego rozporządzenia nie były spełnione, pomoc tę należy uznać za przyznaną bezprawnie, i że w takich okolicznościach zarówno sądy krajowe, jak i organy administracji państw członkowskich powinny zagwarantować, by z naruszenia art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE zostały wyciągnięte wszelkie konsekwencje, w szczególności w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych oraz do zwrotu pomocy przyznanej z naruszeniem tego postanowienia.

131 Jeśli chodzi o wspomniane konsekwencje, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału logiczną konsekwencją stwierdzenia bezprawności pomocy jest jej zniesienie poprzez jej odzyskanie, co ma na celu przywrócenie uprzednio istniejącej sytuacji. Zasadniczym celem odzyskania pomocy państwa udzielonej bezprawnie jest bowiem wyeliminowanie zakłócenia konkurencji spowodowanego przez przewagę konkurencyjną powstałą na skutek przyznania takiej pomocy. Poprzez zwrot pomocy beneficjent traci przewagę, którą uzyskał na rynku względem swych konkurentów, przywrócona zostaje też sytuacja sprzed wypłaty pomocy (wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, pkt 33, 34).

132 Tak więc z punktu widzenia beneficjenta pomocy nienależna korzyść może też polegać na niezapłaceniu odsetek, jakie beneficjent uiściłby od danej kwoty pomocy, gdyby musiał pożyczyć tę kwotę na rynku w czasie utrzymywania się sytuacji bezprawności, jak również na polepszeniu jego sytuacji konkurencyjnej względem innych podmiotów na rynku w tym samym czasie (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., *CELF i ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 51).

133 W konsekwencji w sytuacji takiej jak sytuacja w postępowaniu głównym, bez uszczerbku dla mających do niej zastosowanie przepisów dotyczących przedawnienia, środek polegający wyłącznie na obowiązku odzyskania pomocy bez odsetek nie jest odpowiedni dla całkowitego usunięcia skutków stanu bezprawności, ponieważ nie doprowadzi on do przywrócenia poprzednio istniejącej sytuacji i nie usunie w pełni zakłócenia konkurencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., *CELF i ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 52–54; a także z dnia 8 grudnia 2011 r., *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, pkt 33, 34).

134 Organ krajowy ma więc obowiązek, na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, nakazać beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za okres, w jakim utrzymywała się ta sytuacja bezprawności (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., *CELF i ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 52; a także z dnia 8 grudnia 2011 r., *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, pkt 33–35).

- 135 Jeśli chodzi o przepisy, które mają zastosowanie do obliczania odsetek, z orzecznictwa przypomnianego w pkt 89 niniejszego wyroku wynika, że w braku uregulowań Unii w tej dziedzinie odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy musi się odbywać zgodnie z zasadami przewidzianymi we właściwym prawie krajowym.
- 136 W szczególności z powodów wskazanych między innymi w pkt 110 i 111 niniejszego wyroku ani art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, ani art. 9 i 11 rozporządzenia nr 794/2004 nie można uznać za takie uregulowanie Unii w tej dziedzinie. Wbrew twierdzeniom rządów estońskiego i greckiego oraz Komisji przepisów tych nie można też stosować z tych samych powodów ani pośrednio, ani poprzez analogię.
- 137 Mając powyższe na względzie, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału obowiązujące uregulowania krajowe nie mogą być mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji wewnętrznych (zasada równoważności) ani czynić wykonywania uprawnień przyznanych przez porządek prawny Unii w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 40).
- 138 W odniesieniu do zasady skuteczności Trybunał orzekł już, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny nie czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym stosowania prawa Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca tego przepisu w całości procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych, przed różnymi sądami krajowymi (wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 41).
- 139 W tym względzie należy uznać, że prawo krajowe nie może prowadzić do wyłączenia stosowania prawa Unii, gdyż uczyniłoby niemożliwym dopełnienie przez sądy i organy krajowe ciężącego na nich obowiązku zapewnienia poszanowania art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 42, 45).
- 140 Przepis krajowy, który uniemożliwia sądowi lub organowi krajowemu wyciągnięcie wszelkich konsekwencji z naruszenia art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE, należy traktować jako niezgodny z zasadą skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 42, 45).
- 141 W niniejszym przypadku z tego orzecznictwa wynika, że wprowadzie odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy powinno nastąpić zgodnie z przepisami właściwego prawa krajowego, jednak art. 108 ust. 3 TFUE wymaga, by przepisy te zapewniały odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy w całości oraz by w związku z tym w szczególności nakazano jej beneficjentowi zapłatę odsetek za cały okres, w którym korzystał on z tej pomocy, naliczonych według stopy równej stopie, którą zastosowano by, gdyby musiał on pożyczyć kwotę rozpatrywanej pomocy na rynku w rzeczonym okresie.
- 142 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na pytanie piąte należy odpowiedzieć, że prawo Unii trzeba interpretować w ten sposób, iż gdy organ krajowy odzyskuje z własnej inicjatywy pomoc, którą przyznał nieprawidłowo na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, ma on obowiązek żądać od beneficjenta tej pomocy zapłaty odsetek zgodnie z przepisami właściwego prawa krajowego. W tym względzie art. 108 ust. 3 TFUE wymaga, by przepisy te pozwalały zapewnić odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy w całości oraz by w związku z tym w szczególności nakazano beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za cały okres, w którym korzystał on z tej pomocy, naliczonych według stopy równej stopie, którą zastosowano by, gdyby musiał on pożyczyć kwotę rozpatrywanej pomocy na rynku w rzeczonym okresie.

W przedmiocie kosztów

¹⁴³ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 8 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. [107 i 108 TFUE] (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) należy interpretować w ten sposób, że „prace nad projektem lub działaniem [działalnością]” w rozumieniu tego przepisu rozpoczęły się wtedy, gdy pierwsze zamówienie dotyczące urządzeń przeznaczonych do realizacji tego projektu lub tej działalności zostało dokonane poprzez podjęcie bezwarunkowego i prawnie wiążącego zobowiązania przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy, niezależnie od ewentualnych kosztów wynikających z odstąpienia od tego zobowiązania.
- 2) Artykuł 108 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepis ów zobowiązuje organ krajowy do odzyskania z własnej inicjatywy pomocy, którą organ ten przyznał na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, jeśli stwierdza on następnie, że warunki przewidziane w tym rozporządzeniu nie zostały spełnione.
- 3) Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że organ krajowy, który przyznaje pomoc, stosując nieprawidłowo rozporządzenie nr 800/2008, nie jest w stanie wzbudzić u beneficjenta tej pomocy uzasadnionych oczekiwań co do jej prawidłowości.
- 4) Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że gdy organ krajowy przyznał pomoc w ramach funduszu strukturalnego, stosując nieprawidłowo rozporządzenie nr 800/2008, terminem przedawnienia mającym zastosowanie do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy jest – jeśli przesłanki stosowania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich są spełnione – termin czterech lat, zgodnie z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, lub – w razie ich niespełnienia – termin przewidziany przez właściwe prawo krajowe.
- 5) Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że gdy organ krajowy odzyskuje z własnej inicjatywy pomoc, którą przyznał nieprawidłowo na podstawie rozporządzenia nr 800/2008, ma on obowiązek żądać od beneficjenta tej pomocy zapłaty odsetek zgodnie z przepisami właściwego prawa krajowego. W tym względzie art. 108 ust. 3 TFUE wymaga, by przepisy te pozwalały zapewnić odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy w całości oraz by w związku z tym w szczególności nakazano beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za cały okres, w którym korzystał on z tej pomocy, naliczonych według stopy równej stopie, którą zastosowano by, gdyby musiał on pożyczyć kwotę rozpatrywanej pomocy na rynku w rzeczonym okresie.

Podpisy